

拜登政府对外贸易政策的特征及影响

韩梦雨 熊 玠

【内容提要】美国对外贸易政策不仅深刻塑造其国内经济结构，更在全球贸易格局中产生了至关重要的影响。拜登政府上台后，美国对外贸易政策呈现出三大明显特征：拉拢盟友构建排他性贸易同盟；抛弃多边主义贸易原则，在国际贸易中大搞单边主义；试图用政治属性替代经济属性，人为扭曲经济规律。这一政策背后的深层原因，在于美国国内经济结构与全球经贸体系之间的不匹配，以及为了维护和巩固美国的霸权地位，并在国内实现多元利益主体间的平衡，拜登政府必须借助对外贸易政策来调整这一差异。然而，拜登政府的贸易政策不仅没有实现其预期的政治经济目标，还对全球贸易体系的稳定造成了冲击，给世界各国的经济增长带来了负面影响。在此背景下，中国需深入洞察拜登政府对外贸易政策演变的内在逻辑，积极参与国际规则的制定，妥善应对美国贸易政策所带来的挑战，从而在国际经济治理体系中增强中国的话语权和制度性影响力。

【关键词】贸易政策 拜登政府 友岸外包 美国霸权 中美关系

【作者简介】韩梦雨，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生；熊玠，美国纽约大学政治系终身教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 02-0042-25

一个国家的对外贸易政策对于促进其国内产业的发展、国际市场的拓展、经济优势的增强、综合实力的提升起着至关重要的作用。作为世界唯一超级大国，美国在世界贸易体系中扮演着关键角色，其贸易政策深刻影响着世界政治经济格局与各国经济的发展。

自拜登政府执政以来，其对外贸易政策既有对特朗普政府时期的继承，又有新的发展。相较于特朗普政府肆意挥舞关税大棒、强调“美国优先”的“贸易霸权主义”，拜登政府的贸易政策不但在一定程度上延续了其前任的经济民族主义立场，同时更加注重维护美国及盟友的关系，寻求与盟友一起重新构建由其主导的贸易同盟——基于“在美国创新，在美国制造”（Innovation in America, Made in America）的理念，建立本国的内循环及与盟友之间的“局部外循环”，以挤压中国的发展空间。如果说特朗普政府的对外贸易政策具有相对大的随意性及不可预测性，那么拜登政府的贸易政策就显得更加系统化，充满了“设计感”。^[1]因此，其背后的逻辑演变值得进一步深入探讨。

一、拜登政府对外贸易政策的特征

冷战结束后，经济全球化进程显著加速，推动了国际贸易和跨境投资的快速增长，但同时也衍生出贫富分化、环境压力、文化冲突等一系列新问题。近年来，出于解决国内问题的需要，经贸问题被一些主要经济体上升到“国家安全”的层面，“相互依存”从国家间合作的纽带变成大国博弈的武器。^[2]肇始于奥巴马政府、成势于特朗普政府、完善于拜登政府，美国已从推动全球化的“扛鼎者”转变成奉行贸易保护主义的“急先锋”。拜登政府的对外贸易政策呈现出三大明显特征：拉拢盟友构建排他性贸易同盟；抛弃多边主义贸易原则，在国际贸易中大搞单边主义；试图用政治属性替代经济属性，人为扭曲经济规律。

[1] 屠新泉，《美国贸易政策转向引发“蝴蝶效应”，全球贸易治理体系呈现新特点》，中国日报中文网，2023年8月15日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202308/15/WS64db43eea3109d7585e49571.html>。

[2] 高飞等：《2023年国际形势回顾与展望》，载《和平与发展》2024年第1期，第4页。

（一）拉拢盟友构建排他性贸易同盟

为对抗中国等大国的区域影响，拜登政府积极与盟友构建贸易同盟，以加强彼此间的贸易关系，在与欧盟、日本、韩国及亚太、非洲等地区签署的贸易协定中均体现出这一特点。

1. 欧盟方面。拜登政府高度重视同欧盟的贸易关系。由于特朗普政府援引 1962 年《贸易扩张法案》(Trade Expansion Act) 第 232 条、单方面提高钢铝关税等“无差别攻击”之举，美国与欧盟之间的贸易关系曾一度跌到低谷。拜登政府执政后通过采取一系列积极措施，努力消解美欧经贸关系中的积怨，以重建并巩固与欧盟的伙伴关系。2021 年 6 月，美欧结束了长达 17 年的美国波音公司和欧洲空中客车公司有关飞机补贴的争端，达成了为期 5 年的“休战协议”。该协议不仅终结了特朗普政府与欧盟贸易摩擦中的关键一项，也为双方寻找长期的解决方案创造了时间窗口。^[1]2021 年 10 月，美欧达成《美国和欧盟钢铁和铝关税协议》，旨在解决双方因钢铝关税问题而引发的贸易紧张局势及减少未来潜在的贸易摩擦。该协议通过建立一个明确的合作和沟通机制，为双方提供更加稳定、可预见的贸易环境。两大痼疾的消除标志着美欧在解决贸易争端方面已取得重要进展，为双方在更广泛领域的经济合作奠定了基础。

2021 年 9 月，美欧贸易和技术委员会 (TTC) 首次首脑会议召开，强调双方要致力于深化跨大西洋经贸关系，加强彼此在关键技术研发和贸易政策协调等方面的密切合作，尤其是在限制中国数字技术发展方面采取更多的一致性行动，“确保民主国家而不是中国或其他国家，制定 21 世纪的贸易和技术规则”，共同应对所谓的“经济胁迫”。^[2]2023 年 6 月，欧盟委

[1] 《美欧飞机补贴争端欲“休战”五年》，经济参考网，2021 年 6 月 15 日，http://www.jjckb.cn/2021-06/16/c_1310010036.htm。

[2] The White House, “FACT SHEET: U.S.-EU Establish Common Principles to Update the Rules for the 21st Century Economy at Inaugural Trade and Technology Council Meeting,” September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/fact-sheet-u-s-eu-establish-common-principles-to-update-the-rules-for-the-21st-century-economy-at-inaugural-trade-and-technology-council-meeting/>.

员会签发授权文件，允许欧盟与美国就所谓的关键矿产协定（CMA）的签署展开正式谈判。CMA 标志着美欧在关键矿产合作领域迈出重要步伐。该协议旨在确立欧盟作为美国的盟友，能够依据美国的《通胀削减法》获得与其自由贸易协定（FTA）伙伴同等的地位，即在美国市场上同美国及智利、韩国和日本等第三国竞争对手进行公平竞争。^[1]对于欧盟而言，这一协议具有至关重要的意义，它不仅保障了欧盟企业在美国汽车供应链中的参与度、避免了潜在风险，还有助于促进欧盟出口的增长与扩展，同时也反映出双方在经贸领域的进一步绑定。

2. 日韩方面。为加强美国在亚太地区的影响力并推动建立更加紧密的经济、技术联盟，拜登政府上任伊始就积极拉拢日韩，将其作为美国对外贸易政策的重要组成部分。2021年11月访日期间，美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）宣布正式启动美日贸易伙伴关系。这一战略联盟不仅有助于提升两国的经济合作水平，并且对于塑造地区乃至全球贸易格局也将产生一定影响。^[2]截至2023年12月，双方已举行了4轮美国—日本贸易伙伴关系会议。^[3]2021年5月，拜登与到访的时任韩国总统文在寅举行会晤。拜登选择文在寅作为就任以来面对面会晤的第二位外国领导人，足见其对美韩同盟的重视。会晤后，双方发表的联合声明表示美韩同盟将开启面向未来的“新篇章”，提出要在半导体、电动汽车电池、战略性和关键性材料及制药等领域进行深入广泛的合作。^[4]2022年，尹锡悦上台后高度重视同

[1] European Commission, “EU moves forward with Critical Minerals Agreement negotiations with the US,” June 14, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3214.

[2] USTR, “United States and Japan Announce the Formation of the U.S.–Japan Partnership on Trade,” November 17, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/united-states-and-japan-announce-formation-us-japan-partnership-trade-0>.

[3] USTR, “Readout of the Fourth Round of Meetings under the U.S.–Japan Partnership on Trade,” December 4, 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/december/readout-fourth-round-meetings-under-us-japan-partnership-trade>.

[4] 《拜登首晤文在寅成果几何》，新华网，2021年5月23日，<http://world.people.com.cn/n1/2021/0523/c1002-32110909.html>。

美国的经贸关系，这使得美韩之间的经贸往来更为密切，甚至出现了“韩国第一大贸易伙伴从中国变为美国的可能性在增大”的声音。^[1]

2022年4月，拜登政府在“美国半导体联盟”（SIAC）基础上，进一步提议与韩国、日本及中国台湾地区建立“芯片四方联盟”（CHIP4）。美国企图借助CHIP4争夺全球半导体供应链的控制权——以应对所谓的“潜在供应链风险”为借口，旨在将亚太地区的半导体产业和技术优势转移到美国本土，以巩固其自身的技术霸权，并将中国大陆排除在全球半导体供应链之外。^[2]

此外，以2023年8月的美日韩戴维营峰会为铺垫，淡化了历史纠纷的日本和韩国政府已准备在包括清洁能源供应链、量子计算及其他创新技术领域进一步加强合作。日韩计划联合设立碳中性燃料供应链，涉及氢和氨，以提高两国议价能力、确保燃料供应。^[3]对此，拜登政府表示乐见其成。

3. 亚太地区。2022年5月，拜登政府出台了“印太经济框架”（IPEF），以此弥补“印太战略”所缺失的经济支柱。美国给IPEF贴上“适用21世纪要求的多边伙伴关系”的标签，且依据是否“支持美国的价值观和规则”来决定伙伴名单^[4]，抗衡中国的战略意图十分明显。2022年9月，IPEF举行了首次部长级会议，公平贸易、供应链弹性、基础设施与清洁能源、税收与反腐败成为谈判的四大支柱。拜登政府出于对就业低迷、资本外流的担忧，其所设计的IPEF区别于传统的贸易倡议，给成员国提供一种新型“胡萝卜”——试图利用贸易便利化、监管规则和技术标准等非关税壁垒措施，为参与国提供传统市场准入之外的激励和机遇。借助此举，拜登政府意图推动全球供应链从中国向外转移，以打造一个排斥中国关键技术和产品的

[1] 《时隔20年，美国成为“韩国最大出口市场”？》，韩民族日报中文网，2023年6月13日，<https://china.hani.co.kr/arti/economy/12728.html>。

[2] 唐新华：《“芯片四方联盟”：供应链联盟的战略支柱》，载《世界知识》2022年第19期，第66—67页。

[3] 《日韩将建立脱碳燃料供应链，加强经济安保合作》，日本经济新闻网，2023年11月13日，<https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/54012-2023-11-13-09-49-52.html>。

[4] 竺彩华：《美国贸易政策安全化及其对世界贸易体系的影响》，载《外交评论》2022年第6期，第42页。

贸易投资网络，从而打压中国在亚太地区产业链和工业链中的主导地位。^[1]

此外，美国还在非洲地区进行了试探性的贸易合作。2022年12月，拜登主持了在华盛顿举行的美国—非洲领导人峰会。在峰会上，各国政府和商界领导人承诺推进贸易和投资交易及伙伴关系，以创造就业机会并促进非洲大陆和美国的共同繁荣。舆论普遍认为，美国的真实意图在于将非洲变为大国博弈的竞技场，以“对抗中国在非洲的影响力”。^[2]

（二）抛弃多边主义贸易原则，在国际贸易中大搞单边主义

在特朗普执政的4年里，美国在经济领域尤其是国际贸易领域采取了一系列单边主义举措，如援引国内法启动“232条款”“201条款”和“301条款”等贸易调查，单边采取大幅提高关税、设置贸易壁垒等贸易保护措施；单方面挑起对华贸易摩擦，要求重启《北美自由贸易协定》（NAFTA）谈判，并宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）等一系列国际协议和国际组织等。特朗普政府的单边主义行为，破坏了全球多边体系和全球治理框架，但其正是希望以威压逼迫对方屈服的方式来建立符合美国利益的贸易体制，通过“退群”来逃避其认为不必要的国际责任，以破求立。^[3]

在竞选期间，拜登及其团队曾多次表示要修复“以美国为主导”的全球治理体系，构建国际多边平台。但其执政后在国际贸易规则谈判中却仍然继承了特朗普政府的“衣钵”，以多边主义之名行单边主义之实。拜登政府高调宣布重返世界贸易组织（WTO），看似强调多边，实则为利用WTO等国际贸易组织推行本国的贸易理念和规则；尽管公开宣称支持WTO改革，却对已停摆近5年的上诉机构（Appellate Body）置若罔闻，充分表明其对现行多边贸易体系和协调机制的质疑和抗拒。

[1] 《“印太经济框架”举行部长级会议，成员国或各有打算》，澎湃新闻网，2022年7月27日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_19197749。

[2] 参见贺文萍：《第二届美非峰会：意图及影响》，中国社会科学院西亚非洲研究所网站，2023年1月18日，http://iwaas.cass.cn/xslt/fzlt/202301/t20230118_5583663.shtml。

[3] 王玉主，蒋芳菲：《特朗普政府的经济单边主义及其影响》，载《国际问题研究》2019年第4期，第110—124页。

争端解决、贸易谈判和贸易监督是 WTO 的三大职能，其中争端解决机制被誉为“皇冠上的宝石”。^[1] 由于特朗普政府从 2018 至 2019 年阻止新法官的遴选程序，WTO 上诉机构自 2019 年以来实际上已经瘫痪，影响了 WTO 争端解决机制的正常运转，对多边贸易体制造成了沉重打击。拜登政府采取了同特朗普政府一样的强硬立场，在 2021 年 10 月至 2023 年 10 月两年间举行的 WTO 争端解决机制例会上，共 23 次否决了有关启动填补上诉机构空缺的遴选程序提案。^[2] 美国驻 WTO 大使裴亘（Maria Pagan）曾直言，“上诉机构不应成为一个规则制定机构，而应是规则执行机构”，而其所执行的，必须是经过“美国及其盟友协商并同意的规则”。^[3] 拜登政府还提出，美国推动 WTO 改革的优先关切，是使 WTO 规则有效应对所谓“非市场经济国家不公平做法和全球市场扭曲”，其矛头直指中国。

在特朗普和拜登两任政府看来，争端解决机构（DSB）已不再是美国可以公器私用的趁手工具，反而对其将国内法凌驾于国际法之上的单边主义行径逐渐形成制约。因此，美国以上诉机构改革为筹码向 WTO 施压，迫使 WTO 的改革向有利于美国的方向发展；如果 WTO 改革无法按美国意愿进行，美国仍可通过双边贸易谈判确立其在新贸易规则制定中的主导权。这两种路径都有利于维护美国的贸易霸权地位。应该说，美国仍将 WTO 作为其贸易政策工具箱中的武器之一，但也随时可用“B 计划”取而代之。^[4]

在对现行多边贸易体系充满质疑的同时，为应对快速变化的国际贸易环境及挑战，拜登政府亦试图以行政手段来推进其贸易政策议程、改变贸易规则，对国际贸易活动进行直接干预。例如，2022 年拜登签署行政命令，

[1] 《拜登政府将在 WTO 走出何种路线》，商务部 WTO/FTA 咨询网，2021 年 3 月 15 日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/tansuosikao/202103/20210303044085.shtml>。

[2] 参见世界贸易组织官网公告，https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm。

[3] 《美驻 WTO 大使定了！她能让上诉机构重启吗？》，第一财经网，2022 年 3 月 11 日，<https://m.yicai.com/news/101345545.html>。

[4] 张玉环，《WTO 争端解决机制危机：美国立场与改革前景》，中国国际问题研究院网站，2020 年 4 月 23 日，https://www.ciis.org.cn/yjcg/xslw/202007/t20200710_1021.html。

对美国外国投资委员会（CFIUS）的职权进行了明确和扩展，以保护美国的所谓“产业安全”和技术优势。其具体措施包括：一是强调要对涉及美国关键产业和战略领域的外国投资进行更为严苛的审查，试图甄别和评估外国投资可能带来的风险；二是深入评估外国投资可能对美国关键供应链的稳定性及在全球范围内的技术霸权所带来的潜在影响，尤其是在微电子、人工智能、生物技术等前沿科技领域；三是对重复性的外国投资模式进行细致审查，以防止这些投资可能导致关键技术的转移或使外国实体在某一关键产业领域获得显著的市场份额。^[1]拜登政府这种刻意放大所谓“风险”来制造贸易壁垒的做法，无疑是带有明显的单边保护主义色彩。

（三）试图用政治属性替代经济属性，人为扭曲经济规律

在制定和实施贸易政策的过程中，拜登政府更强调政策的政治属性，而对贸易活动本身的经济原则和市场机制选择性忽视，导致其政策偏离了促进效率 and 创新的贸易本质，在多层面上呈现出与经典经济学理论的偏差，特别是在与比较优势理论、投资效益递减理论及波特“钻石”理论的对照中。

1. 拜登政府的贸易保护主义和“友岸外包”政策有悖于比较优势理论。比较优势理论（The Theory of Comparative Advantage）是自由贸易理论的核心，由经济学家大卫·李嘉图（David Ricardo）在19世纪初提出。李嘉图主张各国应专注于生产相对效率最高的商品，并通过贸易来获取其他商品，从而实现资源的最优配置和贸易的整体增益。

然而，拜登政府选择无视经济规律和国际竞争对于提升产业竞争力的重要性。一方面，它试图通过提高关税和实施进口限制来保护和复兴国内产业，尤其是制造业和高科技领域。但这不仅与自由贸易原则相抵触，并且迫使美国消费者不得不支付更高价格以获取商品，同时还抑制了国内产

[1] The White House, “FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>.

业的创新和效率的提升。^[1]另一方面,拜登政府推动的“友岸外包”“近岸外包”“在岸外包”,是其贸易阵营化的重要支撑。这一系列政策虽意在减少对所谓“外部风险”的依赖,但却罔顾贸易伙伴国与美国产业结构是否匹配、商品是否具有相对成本优势等。^[2]这种策略不仅不利于各国通过贸易实现整体利益最大化,并且加剧了全球贸易的分裂和碎片化,导致产品供应链的效率和稳定性受损。

2. 拜登政府在强力推动国内产业复兴和供应链重塑时,对投资效应缺乏理性评估。投资效益递减理论(Theory of Diminishing Investment Returns)指出,在其他条件不变的情况下,当一种生产要素(如资本或劳动)的投入量持续增加时,额外投资的边际产出会逐渐减少。

拜登政府强调通过财政刺激和补贴增加对特定产业的投资,如半导体和清洁能源,以促进产业回流。但是,对于在国内已具有较高初始投资的产业,强制性措施(如法律、行政命令等)或非强制性措施(如税收优惠、补贴等激励手段)并非一定奏效。原因在于,企业已在全球范围内优化了其生产和供应链布局,并在一定程度上实现了成本效益最大化;产业回流政策将迫使企业重新配置资源和生产活动,会导致生产效率降低、成本增加,从而违背企业追求经济效益的原则。然而如果持续投资超出了市场的需求,将引起产能过剩和价格下跌。该策略可能迫使企业陷入边际效益递减的困境,而非追求效率和创新。

此外,拜登政府所强调的供应链国内化、“友岸化”,在初期可能会带来投资和贸易的增加,但长期来看这种合作的边际效益最终会因不必要的过度投资而减少,以至于最终出现无效投资。重建供应链的初期投资和运营成本可能将无法通过效率提升来得到补偿。尤其是在当前全球经济进入了一个存量竞争的时期,以数字技术为核心的第四次工业革命,迄今尚未

[1] Eugene Beaulieu, Balaji Venkatachalam, “NAFTA Renegotiations: An Opportunity for Canadian Dairy?” *Law & Society: International & Comparative Law Journal*, March 14, 2018, <https://doi.org/10.11575/SPPP.V11I10.42679>.

[2] 高丹、王栋:《美国对华经贸政策新趋势与中国应对——以“友岸外包供应链”为视角》,载《国际贸易》2023年第8期,第23—32页。

产生如前三次工业革命般能级的产业和经济增量。^[1]在此背景下，拜登政府此举可能会带来更大的负面影响。

3. 拜登政府培育美国企业产业竞争力与“钻石”理论中提倡的政府角色相左。哈佛大学商学院教授迈克尔·波特（Michael E. Porter）提出的“钻石模型”（Porter's Diamond），由四个核心维度和两个辅助维度构成^[2]，是国际贸易与产业竞争优势分析的核心理论。该理论认为，一个国家要取得竞争优势，需要在六个维度上都具有优势或者至少达到一定水平。虽然拜登政府在提升生产要素条件、满足特定需求条件方面做出了一定努力，但在全面促进产业链协同、优化企业竞争环境方面所表现出的经济民族主义，特别是针对中国这样的主要贸易伙伴和全球生产网络关键参与者的一系列封锁行径，将对全球产业链条上的所有参与国产生负面影响，美国自身亦不能幸免。^[3]

拜登政府倾向于通过提高关税和实施贸易壁垒来保护国内产业，以减少美国企业所面临的国际竞争压力。而根据波特的理论，适度的国际竞争可激励企业提高效率和创新能力；过度的保护则会影响企业的战略规划和结构调整，降低其适应市场变化的能力，最终导致美国企业的竞争力相对下降。^[4]另外，波特理论认为政府应通过提供基础设施、教育和研发支持来促进产业升级，而非通过贸易保护来干预市场。拜登政府的一些贸易政策无疑会被视为对市场的过度干预，从而会影响企业的自主决策，扭曲市场竞争环境，损害产业的健康发展。

[1] 竺彩华等：《2023年国际形势回顾与展望》，载《和平与发展》2024年第1期，第7—11页。

[2] 四个主要维度分别是生产要素条件，需求条件，相关与支持性产业，企业战略、企业结构和对手情况；两个辅助维度是政府角色与机遇。

[3] Angelos Kotios, Spyros Roukanas, Emmanouil Karakostas, “Protectionism or Strengthening Competitiveness: The Case of the United States of America,” *SPOUDAI Journal of Economics and Business*, March 12, 2019, <https://ideas.repec.org/a/spd/journal/v69y2019i3p21-34.html#download>.

[4] Mary Amity, Stephen Redding, David Weinstein, “The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare,” *Journal of Economic Perspectives*, April 9, 2019, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.4.187>.

综上所述，拜登政府目前奉行的贸易政策范式，表面上旨在通过一系列保护性机制和有目的的战略投资来重振国内产业，然而实质上却低估了开放市场和国际合作在激发创新和提升全球范围内运营效率方面的关键作用。

二、拜登政府对外贸易政策形成的动因

近年来，美国已逐渐从推动贸易全球化的“领军者”转变成奉行贸易保护主义的“急先锋”。这种转变并非没有先例，可从美国建国初期的重商主义传统中找到其根脉。重商主义并不是美国历史上的主要经济政策特征，但刺激了美国工业、航海业及商业的发展，对建国之初美国市场的形成起到了重要的推动作用。而重商主义所强调的国家干预经济生活，以促进本国财富的增长；通过实行贸易保护主义、限制进口和鼓励出口等手段来增加国家的财富和权力；认为国际贸易是零和博弈，本国财富的增长必须以别国受到伤害为前提等思想^[1]，在拜登的对外贸易政策中都有所反映。拜登政府贸易政策背后的深层原因，在于美国国内经济结构与全球经贸体系之间的不匹配。为维护与巩固美国的霸权地位，并在国内实现多元利益主体间的平衡，拜登政府必须借助对外贸易政策来调整这一差异，以寻求在维护国家安全、促进经济增长、保护国内产业和就业及保持国际竞争力之间找到平衡点。

（一）摆脱美国与世界产业结构矛盾给美国带来的不利影响

当前，美国经济的结构性矛盾日益突出，表现为制造业的相对萎缩与服务业的快速扩张之间的对立加剧。同时，其国内经济结构的变迁与全球贸易体系的内在需求之间显现出明显的差异性，这种不匹配是长期经济动态累积效应的体现。这些挑战促使拜登政府寻求改变现有的国际贸易规则，并重新构建国内经济和全球贸易体系，以巩固美国的霸权。^[2]

[1] William Barber, *The History of Economic Thought*, Wesleyan University Press, 2009.

[2] Herman Schwartz, "Decay of US Economic Hegemony? Intellectual Property Rights, Dollar Centrality, and US Geo-Economic Power," *Hegemonic Transition*, August 2021, https://www.researchgate.net/publication/353939340_Decay_of_US_Economic_Hegemony_Intellectual_Property_Rights_Dollar_Centrality_and_US_Geo-Economic_Power.

自冷战结束以来,美国的经济结构经历了显著的转型——得益于大信息产业的先发优势和美元霸权的盛行,以信息产业和金融业为代表的服务业蓬勃发展^[1],同时低端制造业逐渐外迁,标志着美国经济重心的转移。^[2]这一产业结构的演进趋势一直持续到2008年金融危机爆发之前。危机的爆发暴露了这种转型的脆弱性,促使美国政府开始反思过往近20年的产业政策,即鼓励大力发展服务业,而长期忽视第二产业尤其是制造业发展。从奥巴马政府的“再工业化战略”,到特朗普政府的“美国优先”,再到拜登政府的“工人为中心”政策,尽管三届政府均空前强调要振兴制造业、试图通过贸易手段来调整产业结构,但第二产业在美国GDP中的占比仍在持续走低,从2008年的20.79%下降到2022年的17.28%。^[3]拜登政府的贸易政策,可被视为前两任政府通过贸易手段调整产业结构未果后的“第三种选择”,即试图通过促进区域贸易协定和构建贸易同盟来调整美国国内经济结构,并解决由此产生的与全球经济结构不匹配的问题。

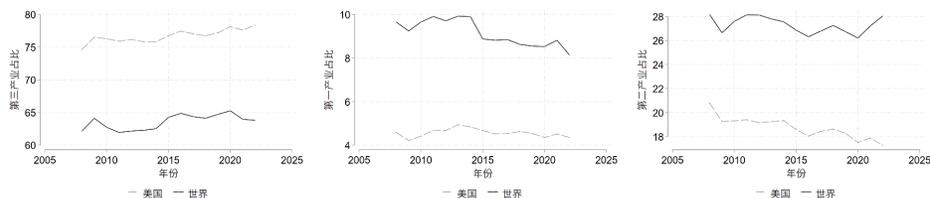


图1 2008—2022年美国和世界各个产业占GDP比重

数据来源:根据世界银行官方数据绘制, <https://data.worldbank.org.cn/>。

[1] Uday S. Karmarkar, Kihoon Kim, Hosun Rhim, “Industrialization, Productivity and the Shift to Services and Information,” *Production and Operations Management*, April 1, 2015, <https://doi.org/10.1111/POMS.12379>.

[2] Richard Barras, “Interactive innovation in financial and business services: the vanguard of the service revolution,” *Research policy*, March 19, 1990, [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(90\)90037-7](https://doi.org/10.1016/0048-7333(90)90037-7).

[3] 参见世界银行数据库, <https://www.worldbank.org/en/home>。

由图1可知，在2008—2022年期间，美国经历了服务业的高歌猛进及制造业的外迁，其产业结构表现出三个显著变化：一是第三产业的GDP占比呈现波动性增长，第二产业的GDP占比则呈下降趋势，而第一产业相对稳定；与此同时，全球范围内第三产业的GDP占比稳步上升，第二产业保持相对平稳，第一产业的GDP占比则呈下降趋势。二是美国的第三产业GDP占比高出全球平均水平约12%，第一产业占比低于全球平均水平约4%，而第二产业占比则低于全球平均水平约8%。三是与全球相比，尽管美国第三产业的占比差异相对稳定，但第二产业的占比差距逐渐拉大，表明美国在制造业方面的劣势可能仍在扩大，而第一产业的占比差距在逐渐缩小。以上表明，美国产业发展的结构同世界各国存在显著差距，且这一差距有不断扩大的趋势——世界各国的发展水平远不及美国，且作为美国制造业流出的接受地，其产业结构的演变很难实现与美国同步。

美国国内经济结构与世界经贸体系的不匹配可能会带来一系列负面后果：一是美国对某些产业的保护措施可能导致与其他国家及地区的贸易紧张关系，从而引发贸易摩擦并伤及全球贸易体系的稳定性。二是美国的一些政策，如关税和贸易壁垒、出口管制等，可能导致全球供应链的重组和中断，进而对全球生产和分销效率造成负面影响。三是长期的保护措施可能导致美国产业缺乏竞争压力及创新和效率提升的动力，最终导致产业的国际竞争力受损。四是美国的贸易限制和关税政策可能导致进口商品价格上涨，从而增加消费者的购买成本，降低消费者福利和购买力。五是如果美国的贸易政策被视为过于自私或单边主义，可能会损害其在国际社会中的声誉和领导力，进而影响在其他全球问题上的影响力。六是持续采取与世界经贸体系不匹配的政策，可能会削弱多边贸易体系的有效性，导致全球经济治理结构的碎片化。七是美国保护某些产业固然有利于特定群体或地区，但也会因此加剧社会经济的不平等，特别是在全球化中受损的群体可能面临更大的经济压力。鉴于国内经济结构与全球产业布局不匹配所可能引致的多重负面后果，拜登政府采取了“友岸外包”等策略，意图构建一个以美国及与其意识形态相近

的盟友国家为核心的贸易同盟，并重新配置全球贸易网络，以有利于美国能更有效地管理和引导全球价值链，实现霸权护持。

（二）通过贸易手段维护和巩固美国霸权

美国拥有世界上最强大的军事力量，通过军事存在、同盟关系和干预行动，在全球多个地区拥有并维持其利益和影响力。长期以来，美国以军事霸权为基石，借助美元霸权、科技领先、文化输出等方式维护其国际霸权地位。^[1]近年来，随着军事霸权手段逐渐式微，美国越来越依赖贸易政策作为维护其全球领导地位的工具^[2]，将贸易政策意识形态化、泛安全化，在经贸领域大搞阵营对抗，试图通过贸易手段来控制盟友、围堵假想敌，最终实现霸权护持的目的。^[3]

1. 用军事手段维护霸权逐渐式微

美国长期以来依靠其军事优势来维持全球影响力，进入本世纪后仍在中东、南亚等地区发动的军事干预和战争行动^[4]，虽在短期内展示了强大的军事实力，但其长期后果却对美国的经济和国际形象造成了严重的损害。一方面，军事行动的高昂成本给美国经济造成了巨大负担，20多年来美国的战争总投入近6万亿美元。^[5]同时，美国的国防开支不断攀升，2023财年的国防预算高达8580亿美元，占2023财年财政收入4.4万亿美元的

[1] Michael Beckley, "China's century? Why America's edge will endure," *International Security*, January 1, 2012, https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00066.

[2] Arlo Poletti, Lorenzo Zambernardi, "Declining hegemony and the sources of Trump's disengagement from multilateral trade governance: the interaction between domestic politics and the international political economy," *International Politics*, August 5, 2021, <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00346-9>.

[3] John Mearsheimer, "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.5, September 1, 2001.

[4] 例如，1999年美国领导的北约发动了科索沃战争；2001年美国发动了推翻塔利班政权的阿富汗战争；2003年美国以伊拉克拥有大规模杀伤性武器为由，发动了推翻萨达姆政权的伊拉克战争。

[5] 《全球连线：美国20年来这笔“战争账”，谁埋单？》，新华网，2021年9月11日，http://www.news.cn/world/2021-09/11/c_1127850963.htm。

[6] 美国政府的财年指的是自前一年的10月1日起至当年的9月30日止。

19.5%。^[1]如此庞大的军事开支在美国的宏观经济中占据了显著位置，使得美国政府不得不削减其他关键领域的投资，如教育、基础设施和社会福利等领域，导致资源分配的争议不仅在政治层面显现，也深度牵扯到民众生活。这不仅削弱了国家的发展潜能，也侵蚀了社会的内在凝聚力，引发了社会紧张和对立。

另一方面，美国的军事行动在国际上也引起了广泛的争议和批评。伊拉克和阿富汗战争等军事干预不仅未能达到预期的政治和安全目标，反而导致地区局势不稳、恐怖主义活动增加及大量的平民伤亡。这些后果不仅损害了美国的国际形象，也激起了国内外对美国外交政策的质疑和反对。美国在军事上的过度扩张，特别是在冷战后借助同盟体系在全球范围内建立广泛的军事存在，引发其他大国担忧进而不断增加国防预算和发展先进武器系统，并对美国的军事霸权构成了实质性挑战。可以说，美国在全球的军事部署和行动，客观上加速了其军事霸权的相对衰落进程。

2. 通过贸易手段对盟友实行更有效的控制

美国作为全球政治和经济的主导力量，长期以来通过各种手段维护和扩展其国际影响力。在与盟友的关系中，美国虽表面上倡导共同发展和合作，但实际上更注重实现自身利益的最大化。除通过军事手段为盟友提供安全保障外，使用贸易手段对盟友进行控制是美国维系同盟关系的重要抓手，具体而言主要有以下四种手段。

一是在区域贸易协定中附加特定的贸易条款，以控制区域经贸关系，并影响盟友的国内经济。美国在推动贸易自由化和经济一体化的过程中，往往会附加一些特定条款，而这些条款往往反映了美国的利益和价值观，有时并不符合盟友的实际情况和发展需求。例如，在《北美自由贸易协定》和随后的《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)中，美国坚持加入高标

[1] 参见《拜登签署 2023 财年综合拨款法案》，新华网，2022 年 12 月 30 日，http://www.news.cn/world/2022-12/30/c_1129244333.htm；《美国 2023 财年联邦政府财政赤字上升 23%》，新华网，2023 年 10 月 21 日，http://www.news.cn/2023-10/21/c_1129929228.htm。

准的知识产权保护、劳工标准和环境保护等条款。^[1] 这些规定虽在一定程度上提升了区域内的贸易和投资规则，但也可能限制了盟友的经济发展空间，特别是在发展中国家和新兴市场国家中，这些高标准可能会成为其参与国际贸易的障碍。

二是美国通过出口控制和技术限制来控制盟友的产业升级和国家发展进程。这种做法在军事安全领域尤为突出。例如，在土耳其购买俄罗斯的S-400防空导弹系统后，美国作出了取消向土耳其出售F-35战斗机的决定。^[2] 此外，美国在与盟友的贸易协定中，有时会包含限制技术转移的条款，以制约盟友在某些关键技术领域的发展。

三是美国试图通过关税政策调整和市场准入条件变更等手段，对其盟友的经济利益产生重要影响。在特朗普政府时期，这种趋势达到了顶峰，特别是通过对欧盟钢铝产品加征关税的措施，迫使欧盟不得不重新审视和调整双方的贸易伙伴关系。^[3]

四是美国通过经济援助和对外投资来影响盟友的政策倾向和政治态度。美国向以色列等盟友提供经济和军事援助，确保这些国家在中东等地区支持美国的外交政策，并扮演美国的“马前卒”角色。

3. 通过贸易手段围堵假想敌

为转移国内矛盾、维护其霸权地位，美国时刻需要树立假想敌，而通过贸易对假想敌进行围堵是最便捷、最不会引起国际舆论声讨的方式。在这一策略下，中国作为世界第二大经济体，且与美国在意识形态上存在显

[1] Christoph Scherrer, “Novel labour-related clauses in a trade agreement: from NAFTA to USMCA,” *Global Labour Journal*, September 30, 2020, <https://doi.org/10.15173/glj.v11i3.4228>.

[2] Burak Bekdil, “Russia pitches Turkey the Su-57 fighter jet if F-35 deal with US collapses,” *Defense News*, May 7, 2019, <https://www.defensenews.com/global/europe/2019/05/06/russia-pitches-turkey-the-su-57-fighter-jet-if-f-35-deal-with-us-collapses/>.

[3] Rocchi, P., Rueda-Cantuche, J., Salotti, S. et al., “Macroeconomic effects of US tariffs on steel and aluminium – Who would pay the bill?” Joint Research Centre of the European Commission, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/387494>.

著差异，就自然而然地成为美国首要的围堵对象。在特朗普政府时期，美国对中国采取了一系列贸易保护措施，如加征关税、对特定中国企业进行限制等，并引发了有史以来最大的贸易摩擦。

拜登政府尽管宣称要改变特朗普的贸易政策，让美国重新融入国际贸易体系，但在对华贸易政策的执行过程中相较其前任有过之而无不及。^[1]相对于特朗普时期恐吓在先、行动在后的贸易制裁行为，拜登政府对华进行贸易制裁的做法则更为直接，一般是通过推动立法和颁布行政令等方式来明确限制中国企业的正常贸易行为。例如，2021年6月，美国国会参议院通过“2021年美国创新与竞争法案”，由科技“限制出口”升级为“供应链脱钩”，通过“去中国化”提升美国供应链所谓的“独立性”与“安全性”，为长期对中国进行战略压制创造条件^[2]；基于该法案又形成了拜登于2022年8月签署成法的《2022年芯片与科学法》（简称芯片法），旨在加强美国国内半导体产业的研发与制造能力；美国商务部于同年10月依据芯片法的授权，正式宣布针对中国半导体产业的出口禁令。^[3]2023年8月，拜登签署行政令，要求设立对外投资审查机制，限制美国主体投资中国半导体、微电子、量子信息技术和人工智能领域。^[4]借口字节跳动旗下应用软件被用于传播反美宣传并涉嫌搜集美国用户个人信息，拜登于2024年4月24日签署法案，强制要求其在9个月内完成对TikTok的业务剥离，逾期TikTok将面临全美禁令。此外，截至2023年8月，拜登政府以人权、国家安全、参与解放军军需物资采购及军事研究等为由，累计制裁了超过1300个中国实

[1] Trush Sergey, “Biden’s China policy: concepts, events, preliminary results,” *Russia and America in the 21st Century*, No.4, December 2021, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/22338659221135838>.

[2] 孔繁颖：《拜登政府为何坚持对华实施贸易战》，载《当代美国评论》2023年第1期，第105—125页。

[3] Y. Luo, A. Van Assche, “The rise of techno-geopolitical uncertainty: Implications of the United States CHIPS and Science Act,” *Journal of international business studies*, April 2023, <https://link.springer.com/article/10.1057/s41267-023-00620-3>.

[4] 《外交部、商务部发言人回应美发布对外投资审查行政令》，新华网，2023年8月11日，http://www.news.cn/mrdx/2023-08/11/c_1310736539.htm。

体和个人，这个数字大约是特朗普执政时期的3倍。^[1]由此可见，与特朗普政府对中国单一企业发动的禁令和调查相比，拜登政府在贸易投资领域对中国的围堵打压更为广泛而严厉。

除中国外，伊朗作为在中东地区具有重要地缘政治地位的大国及重要的石油出口国，一直是美国在该地区的最大假想敌。为削弱伊朗的经济实力和地区影响力，美国长期以来对伊朗实施了一系列制裁措施，包括限制其石油出口、对购买伊朗石油的实体进行制裁、冻结伊朗的海外资产，以及在某些情况下采取军事行动等。拜登政府上台后，更加频繁地通过贸易手段打击伊朗，旨在限制其经济活动和地区影响力。例如，美国对涉嫌非法销售石油的数百个伊朗实体实施了制裁。^[2]此外，美国在2023年3月针对伊朗的石油和石化贸易进一步出台新的制裁措施，以加大对伊朗经济的压力。^[3]

（三）通过贸易政策平衡国内主体利益

美国对外贸易政策的制定是一个复杂的过程，涉及多个政府机构和广泛的非国家利益相关方，体现了“全政府”（whole of government）的决策模式。美国宪法规定，国会享有最高的贸易管理权，总统则享有立法创议权、缔约权及法案的否决权等。除总统和国会扮演核心角色外，美国贸易代表办公室（USTR）、商务部、国际贸易委员会（ITC）、财政部等部门也在这一过程中发挥重要作用。^[4]此外，司法部门，包括美国最高法院和联邦巡回上诉法院，

[1] 参见“Ambassador Xie Feng: A growing China will only lead to a flower of peace and cooperation,” July 20, 2023, http://us.china-embassy.gov.cn/eng/dshd/202307/t20230721_11116041.htm。

[2] US Department of State, “Iran Sanctions,” April 4, 2024, <https://www.state.gov/iran-sanctions/>.

[3] Mark Moran, “U.S. State Department raises alarm as IAEA report details Iran’s growing uranium production,” United Press International, June 28, 2023, https://www.upi.com/Top_News/US/2023/12/28/IAEA-report-says-Iran-upped-uranium-by-nearly-two-thirds/3611703801075/#:~:text=The%20Biden%20administration%20placed%20new,produce%20chemical%20and%20biological.

[4] Lohmann S., O’Halloran S. “Divided government and US trade policy: theory and evidence,” *International Organization*, 1994, <http://www.columbia.edu/~so33/PublishedPapers/IO94.pdf>.

亦通过司法审查等形式参与政策的制定和解释。除了这些国家机构，还有众多非国家行为体，如金融资本集团、劳工组织、农业资本集团、军工复合体、环境组织和少数族裔集团等利益集团，它们通过政治献金、情报提供、舆论制造、出版物发行、听证会参与和示威游行等方式，积极游说政府，以推动符合其利益的贸易政策出台。^[1]因此，总统和国会需要在各方利益之间进行权衡与平衡，对外贸易政策已成为重要的贸易权术（trade statecraft）。^[2]

以拜登政府推动 IPEF 为例，在该经济框架出台过程中，各相关主体积极参与其中，主要表现为总统与各个利益集团密切交互、激烈博弈，最终达成的 IPEF 也是兼顾、平衡各方利益的结果。^[3]在对华“示强”已成为美国舆论场风向标的大背景下，美国各界将对华政策的强硬立场和有效手段视为评价总统执政表现的重要标准。因此，拜登政府将 IPEF 作为加强美国在亚太地区影响力的抓手之一，明确提出要构建一个将中国排除在外的贸易联盟。^[4]此外，劳工组织、环保组织等多个利益集团在 IPEF 的谈判过程中发挥了重要作用。它们通过政治献金和媒体造势等各种手段进行积极游说，以确保最终的贸易规则能够反映和保护它们的利益。这导致 IPEF 中包含了一些有利于特定利益集团的条款。

三、拜登政府对外贸易政策给美国带来的负面影响

商业和贸易一直是美国国力增长的重要驱动力。从某种意义上说，拜

[1] John Dietrich, "Interest Groups and Foreign Policy: Clinton and the China MFN Debates," *Presidential Studies Quarterly*, 1999, <https://www.jstor.org/stable/27551988>.

[2] 韩梦雨：《冷战后美国贸易权术复杂系统论：一种内政外交综合分析的新方法》，载《国际观察》2023年第6期，第90—126页。

[3] Matthew Goodman and William Reinsch, "Filling In the Indo-Pacific Economic Framework," CSIS, January 26, 2022, <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>.

[4] Riad Ajami, "Strategic Trade and Investments Framework and Geopolitical Linkages across Asia-Pacific Economies," *Journal of Asia-Pacific Business*, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10599231.2022.2095584>.

登政府是带着“修正主义者”强烈的使命感登上美国历史舞台的。它既希望完成对特朗普政府执政四年的纠偏，弥合美国国内的分歧和撕裂；也试图团结盟友，重新扛起“民主世界”的旗帜，将以中国为代表的新兴经济体的崛起扼杀在摇篮里，捍卫以西方价值观为基础的国际秩序。在这种“修正主义”战略指导下，对外贸易政策成为拜登政府施展影响力的主要工具。

纵观拜登政府上台以来的主要贸易政策，包括推动“友岸外包”、建立印太经济框架、成立贸易和技术委员会、更新北美贸易协定，以及与中国经济的脱钩尝试等，均展现了明显的阵营化和单边主义特征。这些政策在重塑国际贸易格局的同时，已对全球经济增长产生重要的负面影响。据世界银行的估算，全球经济2021年实现了6.1%的增长率，但在2022年减缓至3.1%，预计2023年的增长率将进一步下滑至2.1%。^[1]若剔除2021年新冠疫情结束后全球经济复苏的影响，自拜登政府上台以来，世界经济增速整体呈现下降趋势。这一趋势在全球主要经济体2021—2022年的经济增速中均有体现：中国从2021年的8.4%降为2022年的3.0%，欧盟从6.0%降至3.4%，日本从2.1%降为1.0%，俄罗斯从5.6%降至-2.1%，印度从9.1%走低至7.2%。^[2]联合国贸易和发展会议（UNCTAD）2023年12月12日发布的《全球贸易更新》报告显示，全球贸易额预计在2023年将同比下降近5%，这主要归咎于地缘政治的负面影响。^[3]当前，“友岸外包”模式的兴起已导致全球贸易网络的重组，形成了围绕美国、欧洲和中国等主要经济体的独立体系，这不仅减少了对传统供应链的依赖，也可能引发全球贸易体系的碎片化风险。不仅如此，拜登政府的贸易政策亦在其国内激起一系列负面反响。

[1] 参见世界银行数据库，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>。

[2] 参见世界银行数据库，<https://www.shihang.org/zh/publication/global-economic-prospects>。

[3] 《贸发会议：2023年全球贸易额预计将同比下降近5%》，联合国网站，2023年12月12日，<https://news.un.org/zh/story/2023/12/1124877>。

（一）拜登的贸易政策不仅未能有效应对美国的经济挑战，反而加剧了其国内经济和社会的紧张局势

尽管目前缺乏关于企业回迁美国的官方统计数据，但仍可通过一系列宏观经济指标来评估拜登政府的贸易政策对美经贸问题的影响。自拜登2021年1月宣誓就任总统到2023年11月为止，外商直接投资（FDI）数据显示每季度约为1100亿美元，并未出现显著变化；失业率则从6.81%下降至3.8%^[1]，显示出劳动市场的积极趋势。然而，美国消费者价格指数（CPI）持续上升，累计上涨了17.38%^[2]，高企的通货膨胀率已成为各界批评拜登政府的焦点；消费者信心指数从79.1%下降至60.4%，反映出消费者信心的减弱。^[3] 尽管失业率有所下降，但持续上涨的CPI和下降的消费者信心指数表明，美国的贸易政策并未完全实现其经济目标，反而导致生活成本上升及其他社会问题的出现。例如，2023年9月15日，美国汽车工人联合会（UAW）发起针对三大汽车制造商——福特、通用和斯泰兰蒂斯的罢工行动，该行动持续近两个月。此次罢工是由劳资纠纷引发，反映了工人对于工资、工作条件和福利等问题的诉求。由于该次罢工所涉及的三家汽车制造商的产量合计占美国汽车总产量的一半，且对国内生产总值的贡献约为1.5%，因此罢工对美国汽车制造业及其相关经济领域产生显著影响。通货膨胀居高不下、消费者信心下降及由此累积引发的社会动荡等因素，导致公众对拜登政府的支持率呈现下降趋势。根据盖洛普咨询公司（Gallup）的民意调查，拜登的支持率从2021年3月的44.7%降至2023年10月的37%。^[4] 2024年以来，虽然其支持率已有所回升，达到了42%，然而共和党民调专家比

[1] 参见CEIC数据库，<https://www.ceicdata.com.cn/zh-hans/indicator/united-states/unemployment-rate>。

[2] 参见世界银行数据库，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/FP.CPI.TOTL?locations=US>。

[3] 参见密西根大学消费者调查数据，<https://data.sca.isr.umich.edu/>。

[4] Megan Brenan, "Democrats' Rating of Biden Slips; Overall Approval at 37%," Gallup, October 26, 2023, <https://news.gallup.com/poll/513305/democrats-ratings-biden-slip-overall-approval.aspx>.

尔·麦金特夫麦金塔夫 (Bill McInturff) 指出, 在选举周期的现阶段, 拜登作为现任总统的支持率仍然低于此前两位竞选连任失败的前总统——2020年特朗普在此时的支持率为46%, 而老布什 (George H. W. Bush) 当年同期的支持率为43%。^[1]

(二) 拜登的对外贸易政策并没有辅助其实现预期的政治目标

拜登政府执政以来, 试图联合盟友建立针对中国的贸易壁垒, 但这一做法并未得到盟友的全面支持。例如, 在中国半导体产业的围堵上, 尽管相关国家在公开场合表示支持美国立场, 但实际上却继续与中国保持贸易联系。特别是在美国限制对华出口高端光刻机后, 荷兰的阿斯麦公司 (ASML) 反而增加了对华销售, 从2021年的27.4亿欧元增加到2023年72.5亿欧元, 以防中国未来实现芯片自给自足后彻底失去这一大市场。^[2]

尽管拜登政府提出诸多经济倡议, 但都未能取得预期效果。以印太经济框架为例, 该框架虽以促进成员国之间的贸易和经济增长为口号, 但实际成效有限, 甚至遭到部分成员国的质疑。新西兰前外交官、资深贸易分析师斯蒂芬·雅可比 (Stephen Jacobi) 指出, IPEF 是“以美国为中心”的策略, 并不符合新西兰向来包容开放的传统。^[3] 越南总理范明政表示, 越南愿意就 IPEF 与美国合作, 但“需要更多时间来研究”。IPEF 不仅在经济上进展缓慢, 政治上也并未达到预期目标。

此外, 美国高涨的CPI和低迷的经济削弱了盟友对美国贸易政策的信心。因为美国持续上涨的CPI可能通过贸易关系直接传导至其他经济体, 尤其是那些与美国有密切经贸往来的欧洲、东南亚国家。^[4]

[1] 《民调: 美国选民对大选兴趣跌至历史新低》, 中国网, 2023年4月23日, <https://world.qianlong.com/2024/0423/8245628.shtml>。

[2] ASML, “2023 Annual Report based on US GAAP,” January 24, 2024, <https://www.asml.com/en/investors/annual-report/2023#our-company>。

[3] 胡文利:《“印太经济框架”: 不见经济前景只见政治意味》, 载《中国青年报》2022年05月26日, 第09版。

[4] Sulasni P. and Surbakti S., “Economic Freedom, FDI, Inflation and Economic Growth in East and Southeast Asian Countries: A Panel Data Analysis,” *International Journal of Research Publication and Reviews*, 2022, <http://dx.doi.org/10.55248/gengpi.2022.3.11.2>。

这充分说明在当前复杂多变的全球经济环境中，单一国家的贸易政策是难以完全控制国际贸易和经济走向的。美国的贸易政策需要在维护国家利益的同时，考虑到全球经济的相互依赖性和盟友的立场，才能实现更加平衡而有效的国际合作。

（三）美元的全球霸权地位面临挑战

美元作为最主要的储备货币和国际交易的主导货币，在全球金融体系中占据着核心地位，不仅加强了美国的经济实力，还确立了其金融霸权，并使得美国能够利用这一地位在全球经济中施加广泛影响。由于美元具有超强的计价单位、交易媒介、资产配置等属性，美国企业得以享受到汇率风险低和贸易流程便利化等多重益处。

然而，随着其他货币如人民币和欧元的国际地位逐渐提升，以及一些国家和地区积极探索减少对美元依赖的途径，美元的全球主导地位面临着来自多方面的挑战。例如，中国和巴西于2009年达成使用本国货币（即人民币和雷亚尔）进行双边贸易的协议，截至2022年，中巴（西）双边年贸易额已超过1505亿美元^[1]，其他国家之间也有类似的安排。这种减少对美元依赖的趋势正在全球范围内逐渐扩散，导致美元在全球官方外汇储备中的占比下降。据国际货币基金组织（IMF）的数据，截至2023年底，美元在全球已分配官方外汇储备中所占比重降至58.4%，创下近30年来新低。^[2]

此外，美国巨额的国债和利息负担，以及乌克兰危机爆发后对俄罗斯滥用金融制裁的行为，也进一步加剧了全球对美元的信心危机。各国为了规避风险和保护自身经济安全，开始采取多种措施进行“去美元化”的探索，包括增加黄金储备、发展数字货币、推动本币结算及建立绕开美元的结算体系等。例如，俄罗斯的SPFS、中国的CIPS、欧洲国家与伊朗建立的

[1] “Countries worldwide are dropping the US dollar: De-dollarization in China, Russia, Brazil, ASEAN,” Geopolitical Economy Report, April 5, 2023, <https://geopoliticaconomy.com/2023/04/06/dedollarization-china-russia-brazil-asean/>.

[2] 参见国际货币基金组织数据库，<https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>。

INSTEX、金砖国家推出的 BRICS-Pay 支付系统等都是这一趋势的体现。^[1]

但同时也要看到，首先，美国对俄罗斯发起的金融制裁虽然降低了美元的便利性、对其作为计价货币的功能造成冲击、促进了“去美元化”趋势，但其后美元升值部分弥补了这一损失——美联储自 2022 年 3 月以来的加息政策导致美元指数上升超过 20%^[2]，增强了美元计价债务和资产的实际价值。其次，尽管存在“去美元化”趋势，但美元在国际支付和外汇交易中的占比实际上有所上升——环球银行金融电信协会（SWIFT）公布的基于交易金额的全球货币国际支付排名数据显示，美元的国际支付份额从 2022 年初的 38.85% 上升至 2023 年 12 月的 47.54%，而欧元则从 35.36% 下降至 22.35%。^[3]

虽然“去美元化”仍是星星之火、未成燎原之势，但随着全球金融体系向多元化发展，美元的全球霸权地位正面临挑战。全球对“去美元化”的探索不仅反映了国际社会对美国财政政策和金融制裁行为的不满和不信任，也预示着未来美国在全球经济中的政策空间将受到更多制约。从短期看美国将面临融资成本上升和债务融资难度增加的问题；从中长期看，国际金融体系中美元地位的削弱可能影响美国在全球事务中的政治和战略地位，若其他货币或数字货币在国际交易中的地位进一步上升，美国的经济和金融市场势必需要进行重大调整。

结 语

面对遭受重创的世界多边贸易体系和低迷的全球经济，世界各国纷纷选择成立或加入区域贸易组织，寻求通过区域合作以应对全球贸易中的挑

[1] 竺彩华等：《2023 年国际形势回顾与展望》，载《和平与发展》2024 年第 1 期，第 7—10 页。

[2] 马雪：《美国金融制裁对美元国际地位的影响》，载《现代国际关系》2024 年第 3 期，第 116—132 页。

[3] “Most Used Currency in the World for International Payments in SWIFT from January 2019 to October 2023, Based on Share in Total Transaction Value,” SWIFT, January 3, 2024, <https://www.statista.com/statistics/1189498/share-of-global-payments-by-currency/>.

战。根据世界贸易组织的统计，拜登政府上台后，全球生效的区域贸易协定数量从2020年的312个，快速增长到2023年的361个^[1]，增幅约为前三年的2.5倍。这一增长反映了国际社会对当前的全球贸易体系缺乏信心，对拜登政府鼓吹的重构全球多边贸易体系的愿景表示质疑。

面对拜登政府具有攻击性的对外贸易政策所带来的挑战，中国亟待制定多元且富有前瞻性的应对策略。中国应深刻理解美国对外贸易政策演变的背后逻辑和动因，辩证分析美国国内经济结构调整、国内主体利益平衡和维护国际霸权地位的需求。拜登政府的贸易政策不仅是短期的战术调整，更是长期战略方向的体现。囿于美国的产业发展现状、选举政治等结构性因素，不管2024年美国大选谁能获胜，其未来对外贸易政策都不会发生根本性改变。

对此，中国应积极参与国际贸易规则的讨论和谈判，妥善应对美国对外贸易政策对中国和世界的冲击，提高中国在全球经济治理体系中的影响力和制度性话语权，并通过多边合作与对话，构建更为公正合理的国际经贸规则，共同应对全球经济挑战。此外，中国应继续深化金砖国家的团结合作，引领上海合作组织的深入发展，并推进“一带一路”倡议的实施。通过这些多边合作平台，中国不仅能展示作为负责任大国的国际形象，还能为全球治理贡献中国智慧、中国方案。

【收稿日期：2023-10-16】

【修回日期：2024-05-05】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 参见世界贸易组织数据库，<https://rtais.wto.org/UI/charts.aspx#>。